



“TODO LO QUE NECESITAMOS O NECESITAREMOS ALGUNA VEZ ES Y SERÁ DE ESTE PLANETA Y SÓLO DE ÉL” (Silvia FRATONI y Luis CARRERAS)

Carrera: Abogacía

Alumno: Tania Juana POPOFF

Legajo: ABG80859

DNI: 36.886.567

Tutor: Carlos Isidro BUSTOS

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho Ambiental

Sumario: I.- Fallo Seleccionado. II.- Introducción. III.- Cuestiones Procesales. IV.- Ratio Decidendi. V.- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VI.- Postura de la Autora. VII.- Conclusión. VIII.- Listado bibliográfico.

1. Fallo Seleccionado: Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba “Ente “Traslasierra Limpia” y otros c. Municipalidad de Villa Dolores s/ conflicto externo municipal”.

2. Introducción: El problema jurídico que se presenta en el fallo seleccionado es de tipo axiológico, debido a que se esgrime una pugna entre dos principios. Por un lado, el ejercicio del poder de policía que intenta ejercer la Municipalidad de Villa Dolores al exigir el cierre y clausura de las instalaciones del vertedero regional y, por otro lado, el medio ambiente y su principio precautorio, ya que, frente a la interrupción o continuidad del mencionado vertedero, se derivan variadas, pero principalmente perjudiciales consecuencias sociales, sanitarias y ambientales. Es por esto que el Tribunal Superior de Justicia debe ponderar los principios que están en juego y esclarecer el motivo por el cual uno debe prevalecer sobre otro; utilizando para esto la organización del estado federal argentino, tomando como base la tutela que establece nuestra Carta Magna en el artículo 41, de velar por los presupuestos mínimos en materia ambiental.

La lectura del fallo reafirma el equilibrio y la fuerza interior del federalismo, recordando la organización de estado multinivel o plurilegislativo con la que contamos y la reserva de facultades de las provincias no delegadas a la Nación que reconoce la Constitución, en el caso de marras en el marco de la cuestión ambiental; nos demuestra que, a pesar de la autonomía municipal con la que cuenta

la Municipalidad de Villa Dolores, el ejercicio de poder de policía no ha sido consagrado como potestad de regulación incondicionada, no es absoluto ni ilimitado, sino que debe ejercerse en concordancia y conforme al marco jurídico vigente de los órdenes superiores, la Constitución Nacional y Provincial, conforme surge del principio de constitucionalidad. Pero además pone de relieve la importancia que tiene en esta materia el principio de razonabilidad y que todo acto que se ejecute debe estar previamente analizado, estudiado en profundidad para evitar consecuencias fatales y que no tienen forma alguna de reparación.

3. Cuestiones Procesales:

Premisa Fáctica: Con motivo de erradicar los setecientos basurales que existían en la Provincia de Córdoba, el gobierno lanzó un Programa denominado “Córdoba Limpia” para regular de manera uniforme la gestión de los residuos sólidos urbanos, considerando que, si bien todo lo relacionado con la recolección y disposición final de basura es responsabilidad de los municipios, los impactos que ésta genera exceden su jurisdicción debido a que los basurales a cielo abierto contaminan agua, aire y suelo. Es por esto que el gobierno dividió el territorio de la provincia en doce regiones limpias, siendo una de ellas la de Traslasierra, abarcadora de los departamentos de San Javier y San Alberto, compuesta por veintidós municipios y comunas, las que vertían sus residuos en basurales a cielo abierto sin ningún tipo de control y que, a su vez, producían todo tipo de contaminación, emanación de olores putrefactos, voladura descontrolada de residuos, riesgo constante de generación de incendios, la separación de residuos por cirujeo de parte de personas que allí habitaban, quema descontrolada, repercutiendo principalmente a los habitantes de la ciudad de Villa Dolores. Todo esto llevo a que el Municipio de Villa Dolores encabezara las gestiones ante la Secretaria de Ambiente de la Provincia junto a las restantes comunas y municipios de Traslasierra, a los fines de crear

el Ente Especifico Intermunicipal de Gestión, Coordinación, Transferencia y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y Asimilables “Traslasierra Limpia”, financiado parcialmente por el contrato préstamo 1287/OC-AR del Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 2007, luego de que la Secretaria de Ambiente realizara las auditorias pertinentes para dar cumplimiento a la resolución de aprobación por parte de la Comisión Técnica Interdisciplinaria, inicia el funcionamiento del vertedero controlado regional. Posteriormente, en el año 2009 la Municipalidad de Villa Dolores dicta la Ordenanza N° 2002, promulgada por el Decreto N° 5713, por la cual establece la prohibición dentro del ejido municipal de todo basural a cielo abierto y/o planta de tratamiento y/o vertedero y/o deposito final de R.S.U. y todo otro tratamiento y/o disposición final de residuos en lugares que no fueran específicamente establecidos y habilitados por la autoridad municipal. Por tal motivo, mediante Carta Documento del año 2010 suscripta por el Intendente de Villa Dolores y remitida al Ente Intermunicipal “Traslasierra Limpia”, expone que es su voluntad proceder a obstaculizar e impedir el normal acceso y utilización de la planta de tratamiento de residuos operada por ese Ente; hecho que motiva al Ente a iniciar la demanda.

Historia Procesal: El conflicto se encuadra en lo establecido en el Artículo 165, inciso 1°, apartados “b” y “c” de la Constitución de la Provincia de Córdoba, por tal motivo el Tribunal Supremo de Justicia de la Provincia dictó la sentencia bajo análisis con competencia originaria y excluyente.

Decisión del Tribunal: Se le presentaron dos cuestiones a resolver. La primera: “¿Es procedente el conflicto de poderes interpuesto?” a la que el Tribunal resolvió: “Declarar procedente el conflicto de poderes presentado...”. A la segunda cuestión planteada: “¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?”, se pronunció a favor

de actora, dictaminando “...Dejar sin efecto la intimación realizada por el Departamento Ejecutivo de Villa Dolores...”.

4. Ratio Decidendi:

En primer término, el Tribunal asumió que el conflicto trascendía las fronteras del municipio y que configuraba una controversia de magnitud institucional y de derecho público, reconociendo al Ente dentro del Artículo 165, inciso 1º, apartados “b” y “c” de la Constitución Provincial, habilitando su intervención de carácter excepcional y, a su vez, por tratarse de la materia ambiental. Por lo que entiende se configura un conflicto externo municipal, que no es susceptible de ser solucionado entre las partes intervinientes. Luego el Alto Cuerpo realiza un exhaustivo análisis del sistema federal argentino, reconociendo la autonomía municipal, tanto a nivel Nacional como Provincial, entendiéndolo que son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, dentro de las que se puede encontrar el Poder de Policía. Sostiene que su ejercicio no debe excederse del marco de las atribuciones reconocidas por el Constituyente y que su actuación debe coordinarse y ejecutarse de manera mancomunada “...Señala el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el marco del Programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos (IOMC)...”, “...que la gestión de residuos es un proceso cooperativo...”. Siendo que la Municipalidad de Villa Dolores fue promotora en todos los acuerdos y tratativas atinentes a la instalación de la planta de tratamiento de RSU, contó con la posibilidad de ejercitar válidamente el Poder de Policía y expuso la inequívoca voluntad de establecer en su jurisdicción el vertedero regional, lo que contrariamente desconoce en el contenido de la carta documento enviada al Ente, resolviendo el Tribunal que no cumple con los estándares mínimos de razonabilidad exigidos en la materia, ni con el principio precautorio, debido a que las consecuencias que originaría la clausura del vertedero son

totalmente perjudiciales; por lo que, en consecuencia, entiende que excede un legítimo y racional ejercicio de sus competencias.

5. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales:

Competencia: Decidí comenzar investigando, en primera medida, la competencia originaria por la cual interviene el Tribunal Superior de Justicia. Es por esto que analice el criterio sostenido por el Tribunal en el fallo del T.S.J. en pleno (Balmaceda, 1996); el que a su vez dilucida cuando se produce un conflicto interno municipal, aclarando que este no puede ser resuelto dentro de la esfera del poder comunal, lo que conlleva necesariamente la intervención del Alto Cuerpo para la resolución del conflicto.

Concepto de Derecho Ambiental: En el caso de marras implica el discernimiento de las competencias del Ente "Traslasierra Limpia" y las municipalidades respecto del vertedero de residuos sólidos urbanos de Traslasierra; motivo por el cual resulta conveniente continuar con el concepto de derecho ambiental:

Constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida (Cafferatta, 2004, p. 17).

Prevención del Daño: Del concepto de derecho ambiental podemos además extraer la prevención del daño, principio protectorio en la materia ambiental el cual tiene fundamento en la solidaridad y la vida en comunidad, con la finalidad de prevenir el daño a través de la tutela preventiva. Objetivo prioritario y esencial, debido a que luego de producido el daño es difícil volver al estado anterior de las cosas por lo que, en consecuencia, no es monetizable (Cafferatta, 2004, p. 161).

Por lo que resulta necesario que todos los niveles de gobierno trabajen de manera concurrente en esta materia, por la complejidad y la importancia que esta representa en la vida diaria de las personas, para lograr cumplir con los presupuestos mínimos ambientales, tal como establece el autor Valls: “El gobierno de la Nación puede imponer una protección ambiental mínima para todo el país y cada provincia puede complementarla con reglas más estrictas en su territorio” (Valls, 2016, p. 64).

A su vez, se reafirma el federalismo y la descentralización en nuestro país, ya que a nivel nacional se ha dictado la Ley 25.675 que constituye una ley marco o de presupuestos mínimos y la Ley 25.612 sobre gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios, complementándose a nivel provincial con la Ley 7343 y su Decreto Reglamentario 2131, ampliando y/o complementando la legislación vigente a nivel nacional (Fratoni & Carreras, 2019).

Autonomía Municipal: cabe destacar, en virtud de lo esbozado anteriormente, que este concepto de “descentralización” se materializa en el momento en que las provincia delegan a los municipios la facultad del ejercicio del Poder de Policía, motivo por el cual coincido con la postura de Antonio María Hernández, que reza: “ordena al Gobierno Provincial delegar a los Municipios el ejercicio de su poder de policía, pero sólo en materias de

competencia municipal, en las zonas que no son de competencia territorial local.” (Hernández, 2020, p. 9).

De esto se desprende que las normas que se dicten en virtud del ejercicio del poder de policía que ejerzan las provincias, y en este caso los municipios, no deben ser antijurídicas. Por lo que los derechos no son absolutos, sino que al contrario deben ser compatibles con la normativa dictada por la Constitución Nacional; tal como sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación “En el ordenamiento jurídico vigente no existen derechos absolutos, es decir, insusceptibles de adecuada y prudente reglamentación.” “Las normas reglamentarias de los derechos, en tanto sean razonables y conducentes al fin que requiere su establecimiento y no descalificables por la iniquidad manifiesta de su contenido, no son impugnables de inconstitucionalidad” (Fallos: 262:205).

Principio de no regresión: en el presente caso se analiza este principio debido a que el vertedero controlado debe adecuarse a las prescripciones de los artículos 42 a 45 de la Ley 10.208, lo que incluye el subprincipio de gradualidad y el subprincipio de no regresión. Adhiriendo a lo que sostiene la doctrina:

Una herramienta valiosísima para evitar retrocesos que afecten a la biodiversidad en nuestro país y en nuestro planeta. Se trata apenas de un primer paso en el compromiso de enfrentar la crisis de pérdida de especies y ecosistemas. Por eso, es indispensable que nuestra legislación siempre evolucione en dirección protectoria de la naturaleza, sin dar pasos hacia atrás. (Sabsay & Fernández, 2020, p. 6).

Por tal motivo, el hecho de hacer cesar el uso del vertedero implicaría una regresión en el tiempo y a su vez un grave daño derivado del hecho de que los municipios y comunas que conforman el “Ente Traslasierra Limpia” deban buscar un nuevo espacio para volcar sus residuos.

6. Postura de la Autora:

El fallo bajo análisis presenta el problema jurídico de tipo axiológico por el enfrentamiento del ejercicio del poder de policía municipal y el principio precautorio que rigen en el derecho ambiental, como consecuencia de la Carta Documento enviada por el Intendente de Villa Dolores, en representación del Municipio, al Ente Intermunicipal “Traslasierra Limpia” intimándolo a que cese con la utilización del vertedero. Es por esto, que el Ente demanda al Municipio porque sostiene que no cuenta con la legitimidad para realizar tal petición. Frente a esto el Tribunal Superior de Justicia debe intervenir para solucionar el conflicto, arribando a la decisión de dejar sin efecto la intimación realizada por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Villa Dolores.

Ahora bien ¿es acertada la decisión del Tribunal?: concuerdo con la postura que tomó debido a que expone de manera muy clara la importancia que tiene el principio de no regresión en la materia y, a su vez, sienta las bases de la autonomía municipal y el ejercicio del poder de policía, y que en muchos casos es peor la intervención de los terceros en la toma de decisiones, rechazando el planteo de que la provincia tiene injerencia en este control a través de la secretaria de ambiente.

Por lo que adhiero a lo expuesto por la doctrina:

El ambiente de algún modo perjudicado no admite una completa reparación, procediendo la indemnización sólo

cuando esa fase hubiere fracasado, motivo por el cual la función de evitación es el objetivo prioritario y esencial. Lo primero y lo más idóneo es la prevención del daño al medio ambiente para evitar su consumación, máxime teniendo en cuenta que se trata de un bien no monetizable, es decir, no traducible en indemnizaciones y difícil de volver al estado anterior del daño (Morello & Sbdar, 2020, p 6).

Destaco la mayor importancia que le otorga tanto al principio de razonabilidad, como al principio precautorio. En el primer caso, por el hecho de que la Municipalidad de Villa Dolores en todo momento pudo ejercer el poder de policía desde el inicio de del ente que él mismo formo parte, de hecho, fue uno de los municipios propulsores del proyecto que busco erradicar los problemas de depósito final de residuos sólidos urbanos. Por lo que mal podría desconocer o impugnar el asentamiento del vertedero dentro de su ejido urbano, estaría cayendo en una suerte de contradicción, debido a que apoyo todo el proyecto que años más tarde desconoce mediante el dictado de una Ordenanza y además no cuenta con ningún informe técnico que justifique el proceder al intimar para hacer cesar y/o suprimir las actividades de volcamiento de residuos.

En el segundo caso, como la prevención es el fundamento del principio precautorio, colisiona con el contenido de la carta documento enviada por Villa Dolores, debido a que no tiene un plan de contingencia al intentar cerrar la actividad de volcamiento en el vertedero, lo que derivaría posiblemente en la reactivación de los veintidós basurales a cielo abierto que se habían erradicado con el plan “Córdoba Limpia” impulsado por el gobierno provincial, por el cual se creó el mencionado Ente “Traslasierra Limpia”.

Sin dejar de lado al principio de no regresión que se pondera con el hecho de que el proyecto presentado a la Agencia Córdoba Ambiente, el que además fue aprobado, cumplía con las exigencias requeridas en cuanto a riesgos ambientales, medidas de prevención y plan de contingencias, en el cual se preveía una vida útil de cuarenta y cinco años. Por lo que si se produjera el cierre del vertedero implicaría un retroceso en el tiempo, lo que es muy perjudicial en la materia ambiental.

A su vez pone de manifiesto la unilateralidad del acto por parte del Municipio de Villa Dolores, cuando lo que prima en Derecho Ambiental es el actuar de manera mancomunada, en todos los órdenes de gobierno. Todos son responsables tanto de la prevención como de la mitigación de los impactos ambientales y deben aportar sus esfuerzos para arribar a un mejor resultado y siempre teniendo en cuenta el bienestar general de las personas. Y si bien en esta temática, por el mismo hecho cambiante de la sociedad y la manera rápida con la que se amplía y modifica la urbanización, las decisiones pueden cambiar (lo que en un momento estaba permitido luego deje de estarlo), no sería este el caso, porque prohibir la actividad de volcamiento y/o uso del vertedero, traería aparejado una consecuencia más gravosa que positiva, implicando un retroceso en el tiempo y efectos irremediables.

7. Conclusión:

En virtud de todo lo expuesto y analizado es dable a destacar que es de suma importancia respetar los principios que rigen en esta materia, pero a su vez es más importante aún que todos los ordenes de gobierno, en la medida que les sea posible, aporten su ejercicio para así arribar a un mejor ejercicio y control del medio ambiente, el cual exige una constante revisión por todos los cambio que se producen de forma diaria, ya sea en el avance de la ciencia, la forma

de vida, la alimentación, para así lograr, en definitiva, la protección de un bien mayor.

Sin dejar de lado que este archivo nos enseña la importancia de la erradicación de los basurales a cielo abierto y el impacto negativo que provocaría el hecho de que vuelvan a ser utilizados y, en consecuencia, la conciencia y responsabilidad que debemos tomar como sociedad para enfrentar esta problemática que crece día a día y somos los únicos capaces de frenarla.

8. Listado bibliográfico:

- Referencias Doctrinarias:

Alchourrón, C. E., & Eugenio, B. (1998). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires: Astrea.

Atienza, M. (2010). *Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

Cafferatta, N. A. (2004). *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Instituto Nacional.

Fratoni, S., & Carreras, L. (2019). Residuos Sólidos Urbanos -Un problema y una solución compleja. Recuperado el 01 de 07 de 2020, de <http://argentinambiental.com/notas/informes/residuos-solidos-urbanos/>

Hernández, A. M. (02 de 06 de 2020). *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Obtenido de <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artelregimemunicipalcordobes>

Martínez Espeche, M. E. (2015). Primeras aproximaciones: Marco legal vigente y problemática actual de los Residuos Sólidos Urbanos en Córdoba. *Fundeps*.

Morales Lamberti, A. (26 de 04 de 2020). *La Ley Online*. Obtenido de AR/DOC/2981/2015

Morello, A. M., & Sbdar, C. B. (05 de 06 de 2020). *La Ley Online*. Obtenido de AR/DOC/2936/2007

Sabsay, D., & Fernández, C. (11 de 06 de 2020). *La Ley Online*. Obtenido de AR/DOC/1781/2020

Valls, M. F. (2016). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: AbeledoPerrot.

- Referencias legislativas

Ley Nacional N° 25.675 General de Ambiente.

Ley Nacional N° 25.612 Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios.

Ley Provincial N° 7.343 Principios Rectores Para La Preservación, Conservación, Defensa Y Mejoramiento Del Ambiente y su Decreto Reglamentario N° 2131.

Ley Provincial N° 9.088 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y Asimilables.

Ley Provincial N° 10.208 de Política Ambiental.

- Referencias jurisprudenciales

C.S.J.N., “Jorda de Fernández Márquez, Herminia -apelación c/ Resolución del Ministerio de Acción Social y Salud Pública” Fallos: 262:205 (1965).

TSJ Cba. en pleno, Sala Cont. Adm., “Balmaceda, Joaquín Antonio”, Sentencia N° 36 (1996).

TSJ Cba., en pleno, "Chañar Bonito SA c. Municipalidad de Mendiolaza". Cita Online: AR/JUR/6766/2008 (2008).

TSJ Cba., Sala Cont. Adm., "Jorcuer SRL c. Municipalidad de Alta Gracia -plena jurisdicción -recurso de casación" (2017).

